LA MEDIACIÓN INTERNACIONAL EN CONFLICTOS. RETOS Y OPORTUNIDADES PARA ESPAÑA

Mabel González Bustelo,
Jesús A. Núñez Villaverde,
Francisco Rey Marcos y
Manuel Sánchez Montero

Noviembre 2022

.iecah.
Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

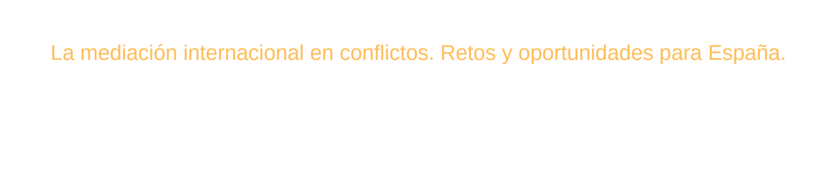


Imagen de portada: DALL·E 2

Contenido

0. **Resumen ejecutivo**....4
1. **La mediación. Marcos políticos y normativos, y desarrollos en el escenario internacional**....**5**
1.1. Un contexto de turbulencias....5
1.2. La mediación como herramienta especializada....7
1.3. Desarrollo normativo....8
1.4. ¿Un ámbito "superpoblado"?....9
1.5. Donantes en evolución....11
1.6. Mediación y estructuras de apoyo - Estudios de caso y buenas prácticas....12
1.6.1. Confederación Suiza....13
1.6.2. República Federal de Alemania....14
1.6.3. República de Finlandia....16
1.6.4. Reino de Noruega....17
1.7. Algunos puntos destacables en la creación de capacidades....18
1.8. Pensando en sistemas....19
2. **España. Trayectoria, oportunidades, retos, mapa de actores y capacidades....19**
2.1. Trayectoria en mediación....19
2.2. Oportunidades....20
2.3. Retos....22
2.4. Mapa de actores y capacidades existentes....23
2.4.1. Organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la construcción de la paz....23
2.4.2. Entidades en Comunidades Autónomas....27
2.4.3. Iniciativas de carácter académico o de investigación....27
2.4.4. Organismos de la Administración Pública....28
2.4.5. Otras entidades....29
3. **Hipótesis de partida del modelo de Red Española de Mediación....29**

Resumen Ejecutivo

La **mediación internacional para la resolución de conflictos** se ha consolidado especialmente en las dos últimas décadas como parte fundamental del rango de instrumentos con que actores internacionales pueden ayudar a la resolución de conflictos armados o políticos y a la construcción de la paz. Existen importantes desarrollos normativos e institucionales y un buen número de organismos multilaterales han desarrollado capacidades en esta materia. Varios países de nuestro entorno están avanzando en procesos de consolidar políticas, estructuras y sistemas.

España tiene una **interesante experiencia histórica** en este sentido y ha formado parte de iniciativas destacadas. Sin embargo, carece de una estrategia clara para preparar las capacidades y estructuras que son necesarias para ser más relevante internacionalmente. Existe una **clara oportunidad** de ser el primer país del Sur de Europa que se sitúa como un actor clave en la mediación, si se dan los pasos necesarios.

Este documento aborda en su primera sección los principales desarrollos normativos, institucionales y de la práctica internacional, con atención especial a cuatro países de nuestro entorno (Alemania, Suiza, Finlandia y Noruega). La segunda sección analiza las **oportunidades, fortalezas y desafíos** de España a la hora de desarrollar un sistema propio de mediación imbricado en el desarrollo conceptual y práctico internacional. También se realiza un mapeo de los actores institucionales y no gubernamentales que tienen capacidades que podrían articularse en el nuevo sistema. La tercera parte define los parámetros sobre los cuales se podría avanzar en la creación de una **Red Española de Mediación**.

El texto es producto de un proceso de investigación, reflexión y análisis realizado en el marco de la colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores Unión Europea y Cooperación (MAUC) y el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), para explorar los retos y oportunidades que se plantean a España en materia de mediación en conflictos internacionales. El IECAH agradece al Ministerio la autorización para publicar parte de los materiales producidos durante este proceso.

I. LA MEDIACIÓN. MARCOS POLÍTICOS Y NORMATIVOS, Y DESARROLLOS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Aunque cobra especial relevancia cuando ya se ha producido el estallido generalizado de violencia, con el objetivo de frenarla y posibilitar la firma de un acuerdo de paz, la **mediación** abarca un contexto más amplio, que va desde la prevención de conflictos hasta la reconstrucción posbélica, pasando por la gestión de crisis y conflictos. Se entiende de ese modo que la mediación, tanto en su nivel micro (relaciones vecinales, laborales, interpersonales…) como macro (a escala nacional e internacional), es una tarea permanente, de carácter eminentemente civil, válida y necesaria en todas las sociedades del planeta y crecientemente feminista. Eso exige tanto a la comunidad internacional como a las organizaciones regionales, a los Estados y a los actores de la sociedad civil organizada contar con recursos humanos, físicos, tecnológicos y económicos especialmente formados y actualizados para poder reducir, e idealmente eliminar, los desencuentros o confrontaciones que puedan producirse a cualquier escala.

Las negociaciones de paz y específicamente la mediación en conflictos se han convertido en las últimas tres décadas en instancias cada vez más relevantes para aproximarse a situaciones de conflicto armado y crisis sociopolítica severa, estableciendo como objetivo prioritario la consecución de acuerdos negociados como forma de ponerles fin. En ese tiempo **la mediación se ha ido consolidando mediante desarrollos normativos, avances en la práctica y procesos de profesionalización e institucionalización**. Así -primero en la ONU, pero también en diversas organizaciones regionales y en diversos Ministerios de Asuntos Exteriores-, se han venido estableciendo estructuras específicas de apoyo a la mediación, al tiempo que han surgido numerosos actores privados (organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones, instancias público-privadas) y redes internacionales en un rápido proceso de capacitación y profesionalización de este sector.

1.1. Un contexto de turbulencias

El secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha reclamado en la Asamblea General una acción urgente para afrontar las crisis sistémicas combinadas del cambio climático, la degradación medioambiental y las desigualdades socioeconómicas, agravadas por el impacto de la pandemia del COVID-19. Junto con la proliferación y creciente complejidad de los conflictos armados y la confrontación geopolítica entre grandes potencias, constituyen las más graves amenazas a la especie humana y al sistema multilateral en décadas. Esos múltiples elementos ponen en cuestión muchos de los enfoques tradicionales heredados de la Guerra Fría, como ha reconocido el **Plan Estratégico 2020-2022 del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz** (DAPCP), de la ONU, al tiempo que se hacen cada vez más evidentes los desajustes en la gobernanza de la globalización, con instrumentos y órganos que difícilmente pueden responder adecuadamente a los retos y desafíos de hoy.

En consecuencia, resulta urgente consensuar una agenda común que asuma en términos prácticos lo que ya el entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan, reclamaba en 2005, al entender que **no puede haber seguridad sin desarrollo, ni desarrollo sin seguridad, ni ninguno de ellos si no hay un pleno respeto de los derechos humanos**. Una referencia central para la agenda de paz y seguridad a escala mundial y, por tanto, para todo esfuerzo en mediación.

En el año 2021 había 32 conflictos armados activos en el mundo, de los que más del 80% eran conflictos internos internacionalizados. En estos contextos de especial complejidad, alguna de las partes es extranjera, la disputa se extiende a países vecinos o participan terceros, como coaliciones militares regionales e internacionales o empresas privadas de seguridad. Quince de esos conflictos estaban en África. Algunos son nuevos, mientras otros llevan activos años o décadas. Según los anuarios de la Escola de Cultura de Pau de Barcelona había **otros 95 escenarios de tensión**, con violencia que no alcanza los niveles de un conflicto armado, pero donde se registra un alto grado de movilización (política, social e incluso militar), golpes de Estado, atentados, represión y otras variantes de inestabilidad y violencia. Según el Banco Mundial, al menos un 23% de la población mundial vive en contextos de fragilidad y conflicto.

El sistema internacional de prevención de conflictos y construcción de la paz se enfrenta a múltiples retos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- La proliferación de **conflictos armados internacionalizados**, donde múltiples actores dentro de un Estado y más allá luchan por el poder político sostenidos por economías de guerra globalizadas, incluyendo el tráfico de recursos, de drogas o de personas. Su complejidad y fragmentación, así como las múltiples conexiones con el exterior, dificultan los enfoques negociados tradicionales o integrales, basados en la búsqueda de un acuerdo global de paz que aborde todos los aspectos del conflicto.

- En la intersección entre Estados frágiles, o con una soberanía contestada, y actores no estatales muy poderosos, **el impacto de las nuevas herramientas digitales y plataformas tecnológicas y la inteligencia artificial** ya está impactando en la naturaleza de los conflictos, lo que añade implicaciones negativas para su resolución.

- Entre los multiplicadores de amenazas a nivel global avanza la importancia de la **crisis climática**. El SIPRI señala que ocho de los diez países con las mayores operaciones de mantenimiento de la paz en 2018 operaban en zonas altamente afectadas por el cambio climático, incluyendo Somalia, Sudán del Sur, Darfur, República Democrática del Congo, República Centroafricana, Malí y Afganistán.

- El proceso de adaptación de las normas, instituciones y prácticas existentes al nuevo entorno geopolítico resulta crecientemente afectado por la dinámica que determina la **competencia por el poder entre actores como Estados Unidos, China y Rusia**, cada uno de ellos actuando en defensa de sus propios intereses. Esta rivalidad se refleja particularmente en el Consejo de Seguridad de la ONU, con consecuencias negativas para la acción colectiva y la activación de los mecanismos de respuesta frente a crisis (así como en el mandato que reciben los enviados especiales).

- Adicionalmente, un número creciente de **potencias regionales**, empezando por la Unión Europea, buscan ganar influencia y asegurar la estabilidad regional a su favor.

- Tras el estallido de la crisis económica que ha derivado en la Gran Depresión, con el añadido de la pandemia del COVID-19, se detecta un **giro hacia posiciones nacionalistas, cada vez más autoritarias y populistas**, lo que supone una mayor presión para dirigir los recursos propios hacia el interior y no al exterior. De ese modo, el apoyo a una mayor implicación en la resolución de conflictos fuera de las fronteras nacionales se está viendo crecientemente contestado.

- Dos tipos de actores que ejercen la violencia en múltiples contextos han quedado en gran medida fuera de los “mapas” de la mediación. Así ocurre, por un lado, con los grupos del crimen organizado transnacional. Por otro, los grupos asociados con el salafismo yihadista, en muchos casos etiquetados como terroristas, han quedado demonizados en el marco de la “guerra contra el terror” hasta el punto de que el diálogo con ellos se ha convertido en un tabú. En consecuencia, la tarea de mediadores o facilitadores afronta grandes dificultades en ambos casos, marginada en un contexto de priorización de las respuestas militares.

Entretanto, el **Índice Global de Paz 2022** muestra un declive en los indicadores de paz global por noveno año consecutivo. Todo parece indicar que la pandemia de la COVID-19 aporta nuevos factores de inestabilidad y sus efectos probablemente marcarán las décadas venideras. En resumen, en un mundo en el que la violencia no cesa y en el que el instrumental creado para hacerle frente tras la II Guerra Mundial muestra visiblemente sus limitaciones para lograr un mundo más seguro, más justo y sostenible, la mediación vuelve a destacar como una vía fundamental para, al menos, reducir el sufrimiento humano y el coste físico y económico de la violencia.

1.2. La mediación como herramienta especializada

En 2020 se contabilizaron 40 procesos y negociaciones de paz, frente a 50 casos en 2019. Se trata de negociaciones entre gobiernos y uno o varios grupos armados, de forma directa o indirecta, y que pueden involucrar a otros grupos sociales y políticos no armados. **En 33 de esos casos había al menos un tercer actor involucrado en apoyo al proceso**, como mediador o facilitador. Ese apoyo de terceros puede asumir múltiples funciones que van desde el apoyo a negociaciones directas entre las partes a la promoción de diálogos nacionales más amplios, entrenamiento en negociación para algunos de los grupos involucrados o el apoyo a las sociedades civiles para mejorar su capacidad de hacer oír su voz.

Desde el final de la Guerra Fría, **ha aumentado el número de guerras civiles que se terminan mediante la firma de acuerdos de paz**. Entre 1990 y 2005, un acuerdo de paz fue el método de resolución de un 56% de las guerras intraestatales, comparado con un 14% en el periodo de 1946 a 1989. El número de instancias de mediación vivió asimismo un incremento paralelo, con más intentos de mediación en los años noventa del pasado siglo que en toda la Guerra Fría. Sin embargo, y de acuerdo con el sistema de bases de datos de la Universidad de Upsala, aunque la tendencia a finalizar las guerras mediante acuerdos de paz en lugar de por victoria militar sigue presente, cabe constatar que esa opción se ha ralentizado. Si entre 1991 y 1994 se firmaron 82 acuerdos, entre 2015 y 2018 el número fue tan solo de 23. Y ello a pesar del importante desarrollo conceptual, institucional y normativo de la mediación como herramienta y enfoque especializado.

La mediación es el proceso por el que una tercera parte ayuda a dos o más partes de un conflicto, con su consentimiento, a prevenir, gestionar o resolver un conflicto violento mediante acuerdos aceptables para todos. La mediación se mueve en un campo en el que cabe obviamente el conocimiento especializado que se ha ido desarrollando en el tiempo, junto a elementos universales como la intuición y la creación de confianza; todo ello asumiendo la necesidad de aplicar un enfoque específico para cada contexto. Se trata, en definitiva, de ayudar a las partes enfrentadas a establecer o reforzar una comunicación que les permita alcanzar soluciones compartidas a las disputas políticas básicas. Una solución que puede ser parcial, como un alto el fuego, o incluir provisiones para el desarme, la desmovilización y la reintegración de excombatientes, la reforma del sistema de seguridad, el desarrollo de una nueva Constitución, mecanismos de gestión de los recursos, o cómo afrontar el retorno de personas refugiadas y desplazadas, entre otras cuestiones.

La mediación se ha desarrollado, así, como una **actividad especializada** para la que son precisos conocimientos que van desde el diseño de procesos a la negociación y monitoreo de ceses de hostilidades, acuerdos de reparto del poder, elaboración de una Constitución, justicia transicional e inclusividad, entre otros.

Los procesos de mediación están lejos de ser claros y nítidos. Necesitan, como un punto básico de partida, un profundo conocimiento del territorio afectado por la violencia. Y entre los **principios imprescindibles para poder desarrollar una mediación eficaz** destacan la conciliación, la apertura de miras y la capacidad para generar confianza (al reunir a personas diferentes en un entorno en el que pueden construir confianza y hablar de los asuntos que los dividen). Asimismo, precisa confidencialidad y protección, apoyo de largo plazo e imparcialidad basada en principios. Con frecuencia se trata de procesos que involucran a muchas terceras partes a lo largo del tiempo o simultáneamente y no son lineales, sino que pasan por fases de retroceso y estancamiento, que incluyen rupturas más o menos duraderas.

Para intentar aclarar lo que en ocasiones pueden parecer procesos caóticos, se suele hablar de prenegociación, o “talks about talks”, donde se definen las características de una negociación, el diseño del proceso y los temas de la agenda; la negociación, donde se discuten los asuntos sustantivos y eventualmente se alcanzan acuerdos totales o parciales (como un alto el fuego o un acuerdo de paz) y la implementación. Asimismo, se ha establecido una clasificación en función del tipo de actores que participan, por ejemplo, los procesos de carácter oficial (Track I), actores no oficiales (Track II) o una mezcla de ambos (Track 1.5) y también se ha desarrollado el concepto de Track III para los esfuerzos protagonizados por actores de base a nivel local. La combinación de diferentes actores permite actuar en formas más flexibles que la diplomacia tradicional -las grandes conferencias gubernamentales, por ejemplo- y potencialmente -aunque aumente la diversidad de actores implicados y, por tanto, la complejidad del proceso en su conjunto- pueden ser más eficaces para abordar los nuevos conflictos y sus múltiples actores.

1.3. Desarrollo normativo

Aunque **la ONU ha sido históricamente el actor protagonista en la mediación para la paz -** enmarcada en términos generales en el apartado de los “buenos oficios” de su secretario general- no fue hasta mediados de la primera década de este siglo cuando arrancó el proceso de reflexión profunda sobre la mediación. Uno de los resultados de la Cumbre Mundial de 2005 fue la llamada al secretario general para fortalecer el apoyo a la mediación; lo que supuso, al año siguiente, la creación de la Unidad de Apoyo a la Mediación (MSU) en el Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz (DPPA). En 2011 la Asamblea General adoptó su primera resolución en esta materia, reclamando la identificación de criterios específicos para llevarla a cabo. Uno de los resultados logrados fue la **Guía para la Mediación Eficaz**, de 2012, que sigue siendo hoy un documento de referencia.

Los años siguientes han sido de emergencia progresiva de una “doctrina” de la mediación y de un conjunto de pautas y directrices. También en 2012 la Unión Africana (UA), con apoyo del Centro para el Dialogo Humanitario (CHD), publicó los procedimientos estándar para el apoyo a la mediación. Por su parte, en 2014, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) desarrolló la Guía de Referencia sobre Mediación y Facilitación del Diálogo. Esos pasos fueron seguidos posteriormente por otras organizaciones subregionales, como la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO).

Por su parte, la Unión Europea (UE) ha liderado y apoyado procesos de diálogo / mediación y paz a través de sus delegaciones, enviados y representantes especiales, misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y más indirectamente a través de sus Estados miembros. Una combinación de varios Estados, organizaciones no gubernamentales y miembros del Parlamento Europeo llamaron a fortalecer y dar coherencia a ese esfuerzo con la creación de un **Equipo de Apoyo a la Mediación dentro del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)**, que fue creado en 2010 y comenzó a funcionar en 2011. Los miembros de este equipo se despliegan regularmente en misiones para apoyar a los representantes especiales y jefes de delegación en asuntos de diseño de procesos y otros.

El **Nuevo Concepto adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 2020**, actualizando el marco de referencia de 2009, está llamado a marcar el desarrollo en nuestro entorno en los próximos años. Ese documento actualiza las prioridades y objetivos de la UE en materia de mediación para adaptarlas a un nuevo contexto geopolítico en el que pretende jugar como actor global. Simultáneamente, el SEAE publicó las Pautas para la Mediación, ofreciendo una guía estratégica y conceptual para todos los actores europeos involucrados. Todo ello le ha permitido a la Unión Europea, con todos sus diferentes organismos, y a sus Estados miembros jugar un papel relevante en escenarios tan diversos como Kosovo, Ucrania, Yemen, Myanmar, Colombia y Egipto, entre otros.

Este Nuevo Concepto subraya el uso del **Enfoque Integrado**, con la mediación como una herramienta clave de respuesta ante crisis y frente a conflictos prolongados, reconociendo el valor de los procesos *multi-track* como el enfoque preferido de la Unión, ya que permite alinear un amplio rango de capacidades en función del contexto y las necesidades. De forma clave, se definen tres aspectos transversales a la mediación: la igualdad de género, el cambio climático y el patrimonio cultural. El documento, en definitiva, puede servir como catalizador de un enfoque más ambicioso, coherente y homogéneo de la UE hacia la mediación y la resolución de conflictos, especialmente si va acompañado de esfuerzos para mejorar el alineamiento de las capacidades con las de los Estados miembros.

1.4. ¿Un ámbito “superpoblado”?

Los actores e instituciones que se dedican a la mediación y resolución de conflictos han proliferado especialmente en estos últimos veinte años. Algunos, como la ONU, incrementaron sus capacidades, mientras otras organizaciones internacionales, regionales y Estados crearon y desarrollaron capacidad institucional. La ONU marcó la tendencia a la profesionalización con la **creación en 2006 de la Unidad Apoyo a la Mediación**, que tiene ahora más de 20 miembros, junto con un Standby Team de expertos en mediación compuesto por 8-10 miembros (expertos en diseño de procesos, justicia transicional, fórmulas de alto el fuego, género e inclusión, diseño constitucional, clima, etc.) disponibles para el despliegue en 72 horas, y un roster de unos 200 expertos.

La creación de una estructura especializada en la ONU inspiró **figuras similares en la UE, la OSCE, la UA, la IGAD, la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) y la Organización de los Estados Americanos (OEA)**. Todas ellas han desarrollado capacidades en un rango que va desde pequeños puntos focales a unidades más amplias. En todo caso, los desarrollos son desiguales dependiendo de múltiples factores como los conflictos existentes en cada área, las respectivas doctrinas de paz y seguridad y la fortaleza relativa de las estructuras permanentes en relación con los Estados miembros, que condicionan las estructuras institucionales y los recursos. El nivel de fortalecimiento es diverso, pero en general está en alza.

Así, la Sección de la OEA para el Fortalecimiento Institucional en Diálogo y Mediación, que cuenta con un roster de 50 expertos (en su mayoría especialistas en conflictos regionales), ha jugado un papel relevante en promover el diálogo en algunos conflictos sociales en Honduras y Guatemala. Por su parte, la División de Facilitación y Mediación de la CEDEAO ha desarrollado iniciativas de mediación en conflictos como Malí y en disputas electorales en Guinea-Bissau. Igualmente, la Unidad de Seguridad y Resolución de Conflictos de la OCI ha hecho esfuerzos para especializarse en la prevención del extremismo violento para poder apoyar esfuerzos de mediación en contextos como Somalia.

Entre los países que han creado unidades específicas dedicadas a apoyar la mediación también destacan Alemania, Bélgica, Finlandia, Noruega, Suecia, Suiza y Turquía. El Ministerio de Asuntos Exteriores de Suiza creó su Unidad de Mediación en 2000, mientras que Noruega inició el camino hacia una Sección de Paz y Reconciliación ya totalmente institucionalizada en 2004.

En paralelo, **múltiples fundaciones, ONG y entidades mixtas se han sumado a tareas de mediación y apoyo a la mediación, o fueron creadas con esta finalidad**. En el marco europeo, una iniciativa conjunta de Finlandia y Suecia dio lugar a la creación en 2014 del Instituto Europeo para la Paz (EIP), en cuyo consejo directivo están Bélgica, España, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Polonia y Suecia. El EIP, activo en doce países, combina la flexibilidad de una organización independiente con una fuerte influencia diplomática por sus vínculos con la UE. Algunos Estados han apoyado también la creación o el fortalecimiento de instituciones privadas de mediación y apoyo a la mediación, como Swisspeace (Suiza), NOREF (Noruega), el instituto Clingendael (Países Bajos) o la Crisis Management Initiative (Finlandia).

Un ejemplo de ONG independiente, pero con apoyo de varios países y especializada en mediación, es el Dialogue Advisory Group (Ámsterdam), que opera promoviendo el diálogo en situaciones de conflictos emergentes o estancados y ayuda a organizaciones internacionales y Estados a comunicarse con grupos armados cuando afrontan limitaciones políticas, diplomáticas o prácticas para hacerlo. En general, las organizaciones no gubernamentales pueden actuar con mayor flexibilidad en contextos de fuertes implicaciones políticas.

Existe un creciente fortalecimiento de las redes de intercambio profesional de conocimiento entre actores de la mediación. Ejemplos de ello son la Red de Apoyo a la Mediación (MSN)- creada en 2009 y que agrupa a la ONU y otras 20 organizaciones-, la Red de Líderes Tradicionales y Religiosos y las Redes de Mujeres Mediadoras que se están creando en diferentes regiones del mundo y tratan de promover la igualdad de género en esta materia, así como la aplicación de la **Resolución 1325/2000**.

Desde una perspectiva global cabe constatar que existen **cuatro áreas de apoyo a la mediación** que siguen prevaleciendo en las estructuras existentes hoy:

- Creación y fomento de redes e intercambio de experiencias. Favorecen la interacción y coordinación entre diferentes actores.

- Gestión del conocimiento e investigación sobre la mediación como ámbito especializado y sobre asuntos sustanciales en procesos como la justicia de transición o las sanciones, entre otros. También incluye esfuerzos adaptados a un contexto específico como análisis de actores y factores del conflicto.

- Fortalecimiento de capacidad institucional y formación, incluyendo procedimientos para *briefings* y *debriefings* de responsables de la mediación, creación o fomento de la participación en actividades de formación sobre mediación, apoyo a redes de expertos y creación y gestión de rosters. La formación puede abarcar a personal en el terreno y en las sedes.

- Apoyo a operaciones, incluyendo el despliegue de expertos sobre el terreno, apoyo en sede, apoyo en actividades con las partes (incluyendo asuntos legales, aspectos relacionados con la comunicación del proceso, etc.) y manejo logístico de operaciones (sedes, vuelos, visados, manejo de restricciones de viajes y pertenencia a listados, aspectos relacionados con sanciones, etc.).

En ámbitos operacionales especializados, algunos actores están profundizando en el conocimiento y el uso de plataformas digitales, como el proyecto de análisis de Big Data y apoyo a medios digitales en Somalia de la Unidad de Innovación y Tecnología de la ONU. El secretario general de la ONU ha resaltado la importancia de las redes sociales en su Estrategia de Nuevas Tecnologías y en la Estrategia de Datos 2020-2022. La MSU (DPPA) ha lanzado la Iniciativa para la Cibermediación y la Caja de Herramientas en Tecnologías Digitales y Mediación.

1.5. Donantes en evolución

Un asunto clave para calibrar la apuesta por la mediación es cómo se financian los procesos de mediación y negociación. **La disponibilidad de fondos y las preferencias de los donantes pueden determinar las características de un proceso de paz y su estructura, contenido y dinámicas**. Recientemente, varias organizaciones internacionales de referencia han analizado los retos fundamentales asociados a la financiación. Uno de los fundamentales es su propia naturaleza, dado que la mediación requiere muchos contactos previos para establecer confianza con actores con frecuencia inaccesibles. El acompañamiento de largo plazo y la inversión en generación de confianza permiten identificar y estar listos para aprovechar las oportunidades que se presentan, pero todo ello requiere paciencia y apoyo de largo plazo.

Los datos sobre Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sugieren que **los fondos oficiales dedicados a negociaciones de paz han aumentado en las últimas décadas**, aunque la financiación para construcción de la paz, y en particular para negociaciones de paz, sigue siendo marginal comparada con la ayuda humanitaria, la ayuda al desarrollo o el mantenimiento de la paz. En general, los Estados son los principales donantes para las negociaciones de paz, con Estados Unidos, Suiza, Reino Unido, Alemania, Suecia, Países Bajos, Noruega, Dinamarca y Canadá en los primeros lugares, junto con la ONU. En los últimos años, algunos países no occidentales han incrementado su participación y financiación de procesos de resolución de conflictos, incluyendo a China, Qatar o Turquía. Otros, como Canadá, Alemania, Suiza y los países nórdicos tienen nuevos instrumentos o presupuestos específicos para negociaciones de paz.

Las contribuciones al sector “civil” de construcción de la paz, prevención y resolución de conflictos crecieron un 79% entre 2006 y 2016, cuando alcanzaron los 1.900 millones de dólares. En este contexto destacaron la UE y donantes como Alemania, Reino Unido o Suecia. Un informe reciente señala que los presupuestos del CHD se multiplicaron por más de siete entre 2000 y 2018, y casi por cuatro para la *Crisis Management Initiative*. La Fundación Berghof (Berlín) más que duplicó su presupuesto entre 2013 y 2018.

En la ONU, el DPPA despliega y financia misiones políticas especiales, incluyendo las oficinas de los Enviados Especiales y oficinas regionales que trabajan en mediación, al igual que muchas misiones políticas y de mantenimiento de la paz. Por ejemplo, la Misión Multidimensional Integrada en Malí tiene una unidad de mediación en apoyo al Representante Especial. La financiación proviene en otros casos de recursos extrapresupuestarios aportados por los Estados miembros como contribuciones voluntarias en el llamamiento anual del DPPA. Otros fondos y programas pueden usarse para apoyo a la mediación. Para facilitar procedimientos rápidos, también puede usarse el Fondo para la Construcción de la Paz, así como el Fondo para Circunstancias Imprevistas a disposición del secretario general.

La UE dispone de mecanismos especializados que pueden usarse para financiar negociaciones, como el Mecanismo de Reacción Rápida, el Instrumento para la Estabilidad y el Instrumento de Contribución a la Estabilidad y la Paz. La Unión Africana dispone de un Fondo para la Paz, al igual que la CEDEAO. En ocasiones, se han creado fondos multidonante dirigidos a un país específico, como en Myanmar o Nepal, entre otros.

Normalmente, **las características de un proceso se definen en el cruce entre las prioridades y necesidades expresadas por las partes y el mediador**, por una parte, **y los fondos externos disponibles para este proceso en particular**, por otra. El diseño del proceso determina el coste, teniendo en cuenta el número de partes involucradas, el tamaño de las delegaciones, el lugar de las reuniones, la duración y frecuencia de las conversaciones, el formato de estas, la existencia de mecanismos de inclusión, los requisitos logísticos y de seguridad y el papel de terceros actores, entre otros elementos. Estos procesos son en gran medida confidenciales, de largo alcance y están marcados por muchas fases de estancamiento o incluso ruptura antes de que sean coronados por el éxito. En consecuencia, los costes suelen ser altos y en muchos casos aumentan de forma imprevista.

La financiación puede provenir de un actor o más frecuentemente de varios, incluyendo a algunos actores que no son partes del proceso, pero que quieren apoyarlo. La disponibilidad de fondos varía dependiendo de los contextos y fases del conflicto, así como del tipo de actividad a financiar y de múltiples factores que van desde elementos de política exterior o doméstica, a restricciones presupuestarias o legales, el prestigio del proyecto y su potencial de visibilidad, o la existencia de otros procesos, entre otros. La multiplicidad de donantes y unos mecanismos crecientemente basados en proyectos han dado lugar a una complejidad que, si bien no es el objeto de este documento, cabe resaltar dentro del marco de la mediación o el apoyo a la mediación.

En los casos de organizaciones no gubernamentales involucradas en mediación y apoyo a la mediación son imprescindibles un buen grado de flexibilidad y una fluida comunicación con los actores locales, para ser capaces de adaptarse de forma ágil a las dinámicas sobre el terreno. Este enfoque se dificulta con ciclos de financiación de proyectos de corto plazo. Los canales de financiación flexible permiten, por el contrario, tomar riesgos calculados y probar oportunidades para el diálogo en contextos volátiles de conflicto.

1.6. Mediación y estructuras de apoyo - Estudio de caso y buenas prácticas

Este apartado aborda la situación de **cuatro países que ofrecen ejemplos constructivos de desarrollo de capacidades y de liderazgo en mediación en periodos limitados de tiempo**. Suiza tiene una tradición de neutralidad e iniciativas diplomáticas pero su compromiso explícito con la construcción de la paz es más reciente. En estos últimos veinte años ha sido capaz de crear una estructura híbrida de apoyo a la mediación que hoy ya es una referencia mundial.

Alemania, a pesar de su todavía limitada presencia exterior, ha sabido aprovechar una coalición diversa de partidos políticos y de actores de la sociedad civil para, a partir de 2014, avanzar de forma sistemática en la creación de capacidades en este terreno. Por su parte, Finlandia es un conocido ejemplo de cómo un país de pequeño tamaño, población y recursos puede proyectarse hacia el exterior con una política activa de promoción de la paz liderada durante años por actores privados (ONG) y ahora complementada con un nuevo protagonismo desde su Ministerio de Exteriores. Noruega, por último, ya desde 2004 ha logrado mantener una sólida apuesta en este terreno al margen de los cambios de gobierno.

1.6.1. Confederación Suiza

Aunque tiene precedentes históricos diversos, especialmente en el ámbito humanitario y de buenos oficios, la política de paz de Suiza se desarrolla plenamente después de que la promoción de la paz fuera incluida en la revisión de la Constitución federal en 1999 como un objetivo central de las relaciones exteriores. En los últimos años ha acompañado más de treinta procesos de paz en más de veinte países, bien directamente o desplegando expertos suizos en la ONU y la OSCE.

En el año 2000 se creó la División Política IV (más tarde División de Seguridad Humana y actualmente División de Paz y Derechos Humanos), con un oficial a cargo de mediación y asuntos constitucionales, para anclar institucionalmente esta política en Asuntos Exteriores y concretamente en la dirección política del Ministerio. Una línea de crédito de cuatro años, aprobada por el Parlamento en 2003, permitió crear capacidades adicionales. La participación suiza en las negociaciones de paz de Burundi, las de alto el fuego en Nuba y el apoyo a la negociación entre el gobierno sudanés y el SPLA/M pusieron de manifiesto la necesidad de desarrollar esta capacidad.

En 2005, Swisspeace y el Centre for Security Studies (CSS), de la Escuela Politécnica Federal de Zúrich, crearon el Mediation Support Project (MSP), que, junto con la mesa de mediación en la División Política IV, constituye la primera estructura de apoyo a la mediación en Suiza y una de las primeras internacionalmente. Con una naturaleza híbrida y basada en la cooperación institucionalizada entre Exteriores y dos actores no gubernamentales, la iniciativa permitió lograr dos objetivos: superar las restricciones (presupuestarias y políticas) que impedían la expansión de capacidades dentro del propio Ministerio y anclar la mediación y la política de paz en la sociedad civil.

Otra característica definitoria de este modelo es **una conceptualización amplia de la mediación**, que incluye formación y apoyo operacional, pero también investigación y participación en redes internacionales, con lo que se busca contribuir al desarrollo de conocimiento, normas y discursos sobre mediación a escala global. El proyecto, por tanto, mira hacia dentro (apoyo a mediadores suizos y a procesos promovidos por Suiza) y hacia fuera (el expertise suizo, gubernamental y no gubernamental, se pone a disposición de otros y se apoyan procesos liderados por otros países o instituciones).

El MSP comenzó como proyecto piloto entre 2005 y 2006, realizando estudios sobre el papel de Suiza en los procesos de Sudán y Nepal y organizando eventos y formación. La siguiente fase permitió consolidar y ampliar significativamente sus actividades, en **cuatro líneas**:

a) investigación sobre el rol de Suiza en mediación, sobre metodología y los llamados “mediation gaps” (seguridad, power-sharing, justicia y medio ambiente); **b)** actividades conjuntas de formación entre el MSP y Exteriores, incluyendo el Peace Mediation Course (PMC) en el que participan miembros de organizaciones internacionales, Estados, ONG y representantes de partes en conflicto; **c)** trabajo en red, con el MSP como co-fundador de la Mediation Support Network (MSN) en 2008; y **d)** apoyo a procesos, lo que se materializa en apoyo a expertos de Exteriores y procesos donde Suiza participa o lidera. Tanto Swisspeace como el CSS realizan a su vez otras actividades en contextos de interés para Exteriores o complementarios para sus objetivos.

Entretanto, la mesa de mediación del Departamento Federal de Asuntos Exteriores (FDFA) se enfoca más en el propio departamento, con capacidad para desplegar personal en apoyo a misiones, supervisión de proyectos e iniciativas suizas, relaciones con otros países y organizaciones internacionales y actividades de formación en cooperación con el MSP para sus propios expertos y diplomáticos y para otros (por ejemplo, el UN Ceasefire Mediation Course y el UN High Level Mediation Course).

En la actualidad la División de Paz y Derechos Humanos engloba a un centenar de personas, cinco de ellas dedicadas exclusivamente a mediación, y otros expertos en las secciones regionales. La ampliación de las plantillas de personal en el FDFA y en el MSP ha permitido fortalecer las actividades de apoyo a procesos, jugar un importante papel en el desarrollo conceptual a nivel internacional y un expertise especializado en áreas como la negociación de ceses de hostilidades, que se ponen también al servicio de otros.

Las características básicas del modelo permanecen ancladas en una **estructura híbrida**, un rango amplio de actividades y el apoyo a los esfuerzos de mediación propios y de otros, dentro de un marco de confianza y complementariedad. Un elemento clave del modelo suizo es la complementariedad y retroalimentación continua entre las vertientes operativa y política, donde la práctica en terreno y la acción política se influyen mutuamente.

Entre los ámbitos donde Suiza se ha convertido en una referencia figura la negociación y modalidades técnicas de los ceses al fuego. Coorganiza con la ONU el UN Ceasefire Mediation Course que tiene lugar anualmente en Oslo, y sus expertos, que imparten este curso, son reclamados allí donde es necesaria una negociación de estas características.

1.6.2. República Federal de Alemania

Alemania aprobó en 2004 un Plan de Acción sobre prevención civil de crisis, resolución de conflictos y reconstrucción que significó multiplicar por diez los recursos presupuestarios para estas áreas en los siguientes diez años. Sin embargo, los eventos fundamentales que marcan el desarrollo de las capacidades y el perfil específico de Alemania en mediación, lo que permite vincularla institucionalmente con las prioridades en política exterior, se produjeron en 2013 y 2014.

En la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2014 los principales responsables políticos del país defendieron de forma coordinada la necesidad de una política exterior más proactiva. La revisión de política exterior (Review 2014 – A Fresh Look at German Foreign Policy) concluyó que en el nuevo papel internacional que se buscaba debían jugar un papel notable la prevención de crisis y la promoción de la paz, lo que abrió la posibilidad de innovaciones institucionales en el Ministerio de Exteriores (Auswärtiges Amt). Alemania jugaba entonces un papel mediador en la crisis de Ucrania.

Al tiempo, varias organizaciones no gubernamentales activas en mediación aprovecharon las discusiones sobre la creación del Instituto Europeo para la Paz para subrayar el potencial político de un área que carecía de perfil institucional propio en Asuntos Exteriores. Un resultado inmediato fue la creación de la Iniciativa Alemana de Apoyo a la Mediación (Initiative Mediation Support Deutschland, IMSD), un consorcio informal -no jurídico- que reúne a la Fundación Berghof, el Centro para Operaciones Internacionales de Paz (ZIF), el Berlin Centre for Integrative Mediation (CSSP), el Centre for Peace Mediation de la Universidad de Viadrina (Frankfurt) y la consultora INMEDIO Berlin.

La Conferencia Internacional "Alemania como mediador", organizada en noviembre de 2014, fue el primer proyecto conjunto de Asuntos Exteriores y el IMSD. El encuentro permitió aglutinar el alto interés y apoyo hacia este tema tanto en los partidos políticos y en el parlamento como en la sociedad. En este evento se revisaron las estructuras de mediación existentes en otros países e instituciones, los diferentes modelos y la contribución realizada a una mediación más eficaz. De la conferencia surgieron propuestas para fortalecer el rol de Alemania en mediación, basadas en un enfoque integrado y multi-track que pudiera proyectarse e integrarse en iniciativas bilaterales y multilaterales.

En marzo de 2015 se creó en el Auswärtiges Amt una nueva dirección general de Prevención de Crisis, Estabilización y Reconstrucción Posconflicto, dentro de la cual la División S03 pasaba a ocuparse de prevención de crisis, mediación y construcción de la paz. El acuerdo marco firmado entre esta división y el IMSD dio lugar a una estructura de apoyo a la mediación híbrida, formada por gobierno y sociedad civil, con algunos aspectos comunes a la que ya existía en Suiza. La División S03 usa los recursos y capacidades del IMSD en un marco de estrecha cooperación. En 2016, Alemania financió cuatro veces más proyectos sobre mediación que en 2013.

Hay cuatro grandes áreas de actividad: **a)** generación de conocimiento sobre la mediación en prevención y resolución de crisis; **b)** construcción de capacidades mediante la oferta de cursos especializados para diplomáticos alemanes (por ejemplo, hay un curso sobre mediación para diplomáticos de experiencia media organizado junto al Ministerio de Exteriores suizo, y se promueve la participación en otras actividades externas como el Máster de Mediación en Procesos de Paz del ETH Zúrich); **c)** manejo del presupuesto, incluyendo la financiación de organizaciones internacionales y ONG; y **d)** liderar la cooperación de Alemania en este ámbito con otros Estados.

La IMSD mantiene un continuo diálogo y consulta tanto interna como con Exteriores. Cada organización miembro lidera actividades en función de sus competencias y la coordinación de la iniciativa es rotatoria y anual. IMSD mantiene una línea de publicaciones especializadas sobre mediación, contribuye a la formación de diplomáticos y expertos alemanes y organiza conferencias y seminarios especializados.

Aunque esta estructura de apoyo a la mediación es reciente ya arroja resultados bien visibles en el refuerzo del perfil de Alemania en materia de mediación. Una muestra temprana de este compromiso político fortalecido fue la publicación de la Guía del gobierno alemán para Prevención de Crisis, Gestión de Conflictos y Promoción de la Paz en 2017, de la cual se ha realizado una evaluación en 2021. También se han fortalecido las estructuras y capacidades internas en Exteriores. El modelo de cooperación entre Exteriores y la ISMD se ha consolidado y es percibido como un ejemplo de cooperación constructiva entre gobierno y sociedad civil. La organización conjunta de eventos y conferencias, materiales de formación, etc., también ha dado visibilidad y ha incrementado la relevancia política de la mediación tanto en las instituciones de gobierno como hacia la sociedad y la opinión pública.

Dos retos permanecen, sin embargo, en el horizonte. Uno es la pregunta de si Alemania quiere jugar un papel mediador más destacado por sí misma, o prefiere continuar apoyando activamente los esfuerzos de otros. El segundo se refiere a la coherencia y complementariedad entre las diferentes instituciones del gobierno; por ejemplo, entre Asuntos Exteriores y el Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico, que normalmente son liderados por diferentes partidos en las coaliciones de gobierno.

1.6.3. República de Finlandia

En 2010 el Ministerio de Exteriores publicó las *Guidelines for Peace Mediation*, con el objetivo de **reforzar el perfil e influencia internacional del país mediante la capitalización de varias fortalezas**: ausencia de un pasado colonial y de intereses nítidos en la mayoría de contextos de conflicto, no alineado militarmente, con un papel destacado en cooperación al desarrollo y operaciones de paz, y con numerosos diplomáticos prestigiosos e internacionalmente reconocidos. Otros elementos de la identidad finlandesa se proyectaron igualmente como fortalezas: la capacidad de reconciliación tras un pasado turbulento, el paso de la pobreza al desarrollo y el predominio del consenso como forma interna de resolución de diferencias.

En 2011, el Plan de Acción en Mediación concretó los objetivos en cinco puntos: contribuir al desarrollo de capacidades internacionales; desarrollar capacidades nacionales; participar en procesos de mediación liderados por otros; priorizar regiones y temáticas; y definir fórmulas de financiación.

El **enfoque tradicional finlandés** hacia la mediación ha sido multiactor y en red, considerado como una forma viable para que Estados pequeños puedan fortalecer su papel en este ámbito. El modelo se basa en una relación simbiótica entre las instituciones y unas ONG fuertes y con trabajo directo en numerosas situaciones de conflicto. Estas organizaciones -principalmente la Crisis Management Initiative (CMI), Finnish Evangelical Lutheran Mission (FELM) y Finn Church Aid (FCA)- reciben financiación y apoyo político del gobierno para trabajar en procesos de paz, a la vez que mantienen niveles significativos de independencia respecto a las prioridades finlandesas en política exterior. El rol del Estado es de apoyo, financiación, buenos oficios y creación de redes.

La CMI fue creada en 2000 por el expresidente finlandés y más tarde premio Nobel de la Paz Martti Ahtisaari. Basado en la visión de Ahtisaari de que “todos los conflictos pueden resolverse”, la CMI participa en procesos de Track I y Track II, apoya internacionalmente a la UE, Unión Africana y OSCE, y da apoyo operacional a la ONU. Por su parte, FCA es la mayor organización del país en cooperación al desarrollo y la segunda en ayuda humanitaria, y desde 2013 coordina (y da labores de secretariado y entidad legal) a la Network of Religious and Traditional Peacemakers, compuesta por casi 50 actores. La FELM participa y da apoyo al Women Advisory Board de la Iniciativa para Siria, entre otras iniciativas. En suma, la CMI es activa en Track I y Track II, mientras las otras instancias mencionadas priorizan procesos de diálogo de la sociedad civil más cercanos al Track III.

En el ámbito oficial, Finlandia ha apostado por promover la base normativa e institucional de la mediación en el ámbito internacional; por ejemplo, mediante el Grupo de Amigos de la Mediación. También ha apoyado el desarrollo de capacidades en mediación en la ONU, la UE y organizaciones regionales.

Más recientemente, el gobierno se está esforzando por reforzar un papel internacional más directo. En 2017 se nombró un Representante Especial para la Mediación como enviado del primer ministro y se cuenta también con un Representante Especial para la Mediación y la Resolución 1325/2000. El anclaje institucional de la mediación en Asuntos Exteriores culminó en septiembre de 2020 con la creación del Centre for Peace Mediation como una de las seis unidades del departamento político. Este paso, inusual, fue cuidadosamente planeado y dotado de alto significado político. En septiembre de 2021 siete personas formaban parte del mismo.

Aunque las relaciones con las organizaciones finlandesas de resolución de conflictos siguen siendo estrechas, el Ministerio dispone ahora de un mandato reforzado y más recursos propios con los que promover una participación directa en actividades de mediación y diversificar su porfolio de socios con ONG dentro y fuera de Finlandia. Sus áreas prioritarias son mujeres, paz y seguridad; jóvenes y paz; líderes religiosos y tradicionales; y nuevas tecnologías en relación con los conflictos y la paz. Finlandia también es parte destacada de la Water Diplomacy Network.

1.6.4. Reino de Noruega

Noruega ha tenido por décadas un enfoque de la seguridad internacional que considera adecuado para defender sus intereses como Estado pequeño y que prioriza la cooperación internacional, el multilateralismo y un amplio compromiso con la paz y la reconciliación. Es un país no miembro de la UE, pero con un fuerte compromiso atlantista a través de la OTAN.

El Ministerio de Asuntos Exteriores cuenta desde 2004 con una Sección de Paz y Reconciliación que **lidera el papel de Noruega en procesos de paz, mediación y posconflicto en todo el mundo**. Con más de veinte miembros, la Sección tiene una alta autonomía política y comunicación directa con los más altos niveles de decisión en el departamento. Separada de las unidades geográficas, en caso de un proceso de paz, toma el liderazgo por encima de las secciones regionales y otras secciones temáticas.

Uno de los factores clave que ha permitido el fuerte compromiso de los últimos años es el **apoyo político transversal del parlamento**, que se ha mantenido incluso con sucesivos cambios de gobierno. Actualmente participa en procesos desde Afganistán a Colombia, Sudán, Filipinas, o Myanmar, entre otros. Si bien en algunos casos Noruega toma la iniciativa hacia un conflicto, su reputación internacional en esta materia provoca que, en muchos otros, reciba peticiones de partes en conflicto o de terceros para trabajar en un determinado contexto.

El enfoque noruego se basa en un *light footprint* donde las partes en conflicto tienen la responsabilidad de definir las características fundamentales de cualquier proceso y las posibles soluciones, mientras Noruega adopta un papel de facilitador, mucho más que de mediador activo. Elementos clave del enfoque son: disponibilidad para hablar con todas las partes de un conflicto (por ejemplo, fue de los primeros en dialogar con Hamas, aprovechando que, al no ser parte de la UE, puede evadir en buena medida los efectos negativos de las listas de grupos terroristas); la necesidad de construir confianza mediante un enfoque imparcial; mirada de largo plazo y paciencia estratégica; fuerte inversión económica en el proceso cuando es necesario y disponibilidad a aceptar el riesgo de fracasar. La discreción, por último, es la piedra angular del enfoque, necesaria para dar a las partes la posibilidad y el espacio para explorar opciones sin interferencias y sin las expectativas que puede generar la presión pública.

En coherencia con sus características de tamaño y población, Noruega promueve un enfoque donde todas las capacidades del país pueden utilizarse para promover procesos de diálogo y de paz. A diferencia del modelo finlandés, Noruega espera que las diferentes organizaciones y actores pongan sus capacidades y experiencia al servicio de los objetivos en política exterior. En este sentido, hay una coordinación informal con actores tan diversos como exdiplomáticos, centros académicos y universidades, organizaciones noruegas como el Norwegian Refugee Council, centros de estudios como el Peace Research Institute Oslo (PRIO), etc.

En 2008 se creó **NOREF** (Norwegian Centre for Conflict Resolution) por iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, primero como un centro de recursos sobre construcción de la paz y, a partir de 2016, como un centro de apoyo a la mediación. NOREF es jurídicamente independiente, aunque toda su financiación procede de Exteriores y cuenta con margen para explorar iniciativas propias y procesos de Track II y realizar tareas directas de apoyo a la mediación.

1.7. Algunos puntos destacables en la creación de capacidades

En todos los casos analizados, **la creación de estructuras de apoyo a la mediación resulta de la combinación de tres factores**: el interés de promover el uso de la mediación entre los instrumentos de política exterior; las necesidades prácticas y operacionales de los mediadores que se enfrentan a procesos y conflictos de gran complejidad; y el convencimiento de que para hacerlo de forma eficaz se requiere un profundo conocimiento técnico y unos recursos que unidades de apoyo especializadas pueden proporcionar.

En los cuatro países analizados **las unidades de mediación están separadas de las unidades geográficas**, incluso de aquellas que cubren regiones y países con conflictos. El apoyo a la mediación se articula así políticamente como un ámbito distinto del trabajo político normal o “habitual” en esas regiones. El reto común a todos ellos es la tarea de buscar su lugar y función en este contexto, identificando áreas de actuación prioritaria, así como definir y comunicar adecuadamente la política de mediación a seguir.

El análisis de las diferentes estructuras de apoyo a la mediación creadas en diversos países y en instituciones internacionales permite apuntar a **tres modelos de institucionalización** cuyos elementos pueden combinarse:

- Creación de unidades internas como la MSU (DPPA-ONU), o las creadas en la UE, OSCE y en varios países.

- Recurso a organizaciones legal y jurídicamente autónomas a las que eventualmente se solicitan servicios de apoyo sin que exista una coordinación formal (ONG, universidades, actores privados, expertos individuales).

- Modelo mixto o híbrido con algunas estructuras internas y servicios proporcionados por organizaciones o bien institucionalmente autónomas, o bien financiadas y vinculadas.

La mayoría de esas instancias convergen en torno a **tres pilares de actividad**: formación especializada para mediadores, diplomáticos y partes en conflicto; producción de conocimiento sobre procesos de mediación y asuntos relacionados; y apoyo directo a procesos y mediadores, sea financiero, administrativo y/o logístico, o el despliegue de expertos propios o externos en equipos de mediación.

Al analizar las estructuras en la ONU, UE, otras organizaciones y varios Estados aparecen funciones similares en relación con la formación, la gestión del conocimiento y el apoyo operacional (sea análisis político o despliegue logístico). Pero también hay diferencias en cuanto a la prioridad que se da a diversos temas, si esas unidades apoyan o no a terceros actores y la medida en que incluyen a actores de la sociedad civil. En algunos casos, como la MSU de la ONU o Suiza, las estructuras participan plenamente en los esfuerzos de mediación de sus instituciones; en otros, como Alemania, el grado de desarrollo e integración es todavía menor; en la UE la situación es intermedia.

1.8. Pensando en sistemas

Pensar un conflicto como un ecosistema complejo de actores y procesos que operan simultáneamente en diferentes niveles permite percibir también en diferentes niveles a los distintos actores de la mediación y cómo cada uno de ellos puede contribuir, y en qué momento, a la creación de condiciones y oportunidades para la resolución del conflicto. **Algunos estudios señalan que las estructuras institucionales híbridas se adaptan mejor a los actuales contextos de conflicto caracterizados por la fragmentación y multiplicidad de actores e intereses**, en los que hay dificultades para encajar un enfoque tradicional- dos actores enfrentados con capacidad de lograr un acuerdo de paz integral y un proceso de reconstrucción completa.

Del mismo modo, eso permite tener en cuenta a los actores relevantes existentes y a los que se pueden promover, definir posibilidades de interacción e intercambio de información, fomentar la conciencia de sistema y el uso de un lenguaje, métodos y estándares más similares (aunque no necesariamente uniformes), y pensar en oportunidades de trabajo conjunto o si conviene una división estratégica del trabajo en función de cada actor, sus ventajas y su mandato. Este enfoque no trata de uniformizar o restar autonomía a los actores sino, al contrario, aprovechar y promover las sinergias que puedan darse y maximizar las oportunidades y la capacidad de utilizarlas.

Una cierta **ambigüedad creativa** puede ser clave para lograr estos objetivos. En la práctica se comprueba que, en ciertos momentos de crisis, los actores oficiales pueden verse más restringidos a la hora de actuar, mientras que los actores no gubernamentales internacionales y locales mantienen márgenes de maniobra más amplios y pueden usar las relaciones de confianza consolidadas para mantener abiertos canales con las partes y la sociedad civil.

II. ESPAÑA. TRAYECTORIA, OPORTUNIDADES, RETOS, MAPA DE ACTORES Y CAPACIDADES

2.1. Trayectoria en mediación

Durante el proceso de transición a la democracia en España se fue confirmando el interés por participar en el escenario internacional tanto de los sucesivos gobiernos como, muy particularmente, por parte del tejido social y de las ONG. Uno de los sectores en los que se comenzó a configurar una atención creciente por parte del conjunto de la sociedad española fue el relativo a la actuación en los conflictos armados y, más en general, en la construcción de la paz a escala internacional. Los debates sobre la pertenencia o no a la OTAN y, en términos más generales, sobre el rol que España debía jugar en el escenario internacional, alentaron este interés y permitieron la creación y posterior consolidación de algunas iniciativas.

El éxito de la celebración de la Conferencia de Paz de Oriente Medio (Madrid, 1991), la puesta en marcha de la Asociación Euro-Mediterránea (Barcelona, 1995) y la creciente presencia de personal diplomático, funcionarios, organizaciones no gubernamentales, mundo académico y contingentes militares en los procesos de paz en Centroamérica o los Balcanes, entre otros, vinieron también a confirmar ese interés y la existencia de significativas capacidades al servicio de la paz y la resolución de conflictos. Otra iniciativa destacada fue el impulso a la creación de la Alianza de Civilizaciones.

Desde entonces se ha ido fortaleciendo un informal sistema español vinculado con estas materias que, más recientemente, ha sido especialmente activo en algunos procesos de paz como el producido en Colombia entre el Gobierno y las FARC. A eso se suma, en clave interna, el desarrollo de capacidades puntuales en materia de mediación intercultural, socio laboral, familiar, etc. Capacidades que, aunque respondan inicialmente a otros propósitos, pueden contribuir positivamente a la creación y consolidación de una Red Española de Mediación (REM) ya que muestran la existencia de un significativo tejido enfocado a la mediación en múltiples áreas, y con numerosas iniciativas de formación y fortalecimiento de profesionales.

En definitiva, **España no parte de cero en este terreno de la mediación y facilitación de procesos de resolución de conflictos**, aunque sea obligado concluir que el esfuerzo realizado hasta ahora ha atravesado periodos en los que su visibilidad y su activismo han menguado, tanto derivado de las diferentes visiones de los sucesivos gobiernos como por la escasez e irregularidad de los recursos humanos y económicos dedicados a ese fin.

En términos realistas, la tarea a realizar para conformar la Red Española de Mediación debe partir de la identificación de lo que ya existe en este campo. Con esa idea se recoge en las siguientes páginas un muestrario meramente descriptivo y no exhaustivo de los actores y capacidades que pueden servir de base para dicho objetivo.

2.2. Oportunidades

En el complejo mundo globalizado de nuestros días resulta cada vez más evidente que ninguna sociedad puede dar por garantizada la paz para siempre y, del mismo modo, que la resolución de crisis y conflictos violentos demanda un esfuerzo multidimensional en el que, idealmente, se aspira a evitar su estallido o, al menos, a reducir sus efectos sobre el bienestar y la seguridad de las poblaciones afectadas. En esa línea, **todo Estado debe procurar dotarse de un sistema de mediación como instrumento fundamental para la prevención y resolución de conflictos**, creando y consolidando sólidos marcos de negociación y resolución pacífica de las controversias (tanto intra como interestatales) que puedan surgir.

España ha ido acumulando una significativa experiencia en tareas de mediación en diferentes crisis y contextos. En todo caso, se trata de un capital escasamente estructurado en términos orgánicos, basado fundamentalmente en esfuerzos personales tanto de responsables de la administración pública como del ámbito privado (centros de estudio y análisis, universidades…). **El planteamiento de la acción exterior española y su firme interés por promover el multilateralismo, la defensa y promoción de los derechos humanos y la estabilidad definen a España como un decidido constructor de paz**, interesado en reducir y eliminar la violencia tanto en su vecindad como en cualquier otro escenario internacional donde estén en juego sus intereses.

La referencia explícita a España como actor activo y comprometido en la mediación de conflictos en el exterior en la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 refuerza la pertinencia y oportunidad de este enfoque. En la misma línea apunta la decisión de que España y Turquía copatrocinen la creación de un Centro de Mediación y Resolución de Conflictos en Estambul, en el marco de la Alianza de Civilizaciones.

La mediación y el apoyo a la mediación se han desarrollado en lo normativo e institucional en las más importantes organizaciones internacionales y Estados de nuestro entorno inmediato. **España ha jugado un rol relevante en ámbitos multilaterales como la ONU**. España, miembro fundador del del Grupo de Amigos de la Mediación, en la ONU, y es fundador y miembro de la Junta del Instituto Europeo para la Paz (IEP). Asimismo, en la Unión Europea, el nuevo Concepto sobre Mediación de 2020 y diversas iniciativas de países vecinos ofrecen una oportunidad sobre la que sumar y aportar un valor añadido y un perfil propio.

Existe la **oportunidad de dar un salto en la conformación de una Red Española de Mediación (REM)**. Una red llamada a convertirse en un importante activo a la hora de definir posiciones y aportar instrumentos al servicio de la paz. Un sistema que rentabilice las capacidades ya existentes y desarrolle otras nuevas, estructurando tanto temática como geográficamente un expertise que permita aprovechar el potencial acumulado tanto en clave nacional como encuadrado en esfuerzos multilaterales en las organizaciones internacionales de las que España forma parte activa.

Un esfuerzo de crear estructuras y capacidades, dar coherencia a las iniciativas y actores e iniciar proyectos de cara a la creación de la REM, permitiría a España situarse en el mapa de los países activos en materia de mediación y **ser el primero en el Sur de Europa que define una identidad y una política de este tipo**. Hasta ahora tanto el desarrollo práctico y operacional como el normativo e institucional ha estado marcado por países y organizaciones del centro y el norte de Europa.

En esa línea, **es preciso un proceso de reflexión estratégica sobre cuáles serían las prioridades y temáticas** en las que España puede aportar valor añadido. En el ámbito geográfico parece natural concluir que áreas como el Mediterráneo y Sahel, Oriente Medio o América Latina destacan de inmediato. Asimismo, en clave temática, constituyen claros activos a potenciar tanto la propia experiencia histórica de España en términos de reconciliación después de un conflicto y de un régimen autoritario; así como el esfuerzo realizado por la consecución de objetivos de desarrollo y cohesión social y la lucha contra el terrorismo, entre otros [1]. La selección de esas prioridades debería ser objeto de un proceso de reflexión lo más participativo posible, del cual emane un resultado que pueda tener apoyos en los diferentes actores públicos y privados, tanto políticos, como sociales, económicos y culturales. Esto es fundamental para anclar el sistema en aquellos pilares sociales que pueden aportarle solidez y estabilidad, más allá de cambios de políticos coyunturales.

---

[1] Por ejemplo, Países Bajos ha tomado la decisión de especializarse en el apoyo en materia de justicia en procesos de paz, algo que enlaza con su identidad como sede de la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional. Finlandia consultó con todos sus expertos en materia de gestión de aguas (instituciones, sector privado, academia…) y ganó apoyos entre la sociedad antes de definir como prioritaria la actuación en conflictos relacionados con la gestión de este recurso. Noruega desarrolla proyectos importantes en el marco del programa Petróleo por Desarrollo, asesorando en buena gestión y gobernanza de este recurso a países que avanzan en procesos de paz, entre otros.

En el próximo año se ofrecen varias oportunidades internacionales relevantes que España puede utilizar para reforzar su perfil en materia de mediación y resolución de conflictos en un marco de multilateralismo reforzado. En 2023 se concretará la petición del secretario general de la ONU, António Guterres, de una Cumbre del Futuro que trate de forjar un consenso ante los grandes desafíos globales, de los conflictos armados al cambio climático, y elaborar una nueva agenda de paz. Además, España asumirá la Presidencia de la UE entre julio y diciembre de 2023. Es un contexto de gran relevancia para reforzar el anclaje y visibilidad política de un perfil en mediación.

En términos realistas es obligado asumir que no es posible cubrir todo el espectro de la mediación en un solo paso. De ahí que, en una primera etapa, sería conveniente aprovechar aquellos ámbitos en los que España ya cuenta con un potencial reconocido y un valor añadido que pueda rendir resultados a corto plazo. Así, con la pretensión de poner en marcha el sistema y de servir de guía para su ampliación a otros campos, cabe identificar ya al menos las siguientes áreas prioritarias:

- Medio ambiente y construcción de paz, con especial atención al cambio climático.
- Enfoque integrado seguridad-gobernanza-desarrollo y ayuda humanitaria.
- Cultura como elemento de mediación y construcción de la paz.
- Mujeres, paz y seguridad.
- Diplomacia tecnológica e inteligencia artificial en prevención de conflictos y mediación.

2.3. Retos

Hay que ser, también, conscientes de las dificultades que entraña una tarea de este tipo. Construir recursos y dotarse de capacidades gubernamentales y no gubernamentales en materia de mediación para la paz requiere una inversión financiera y política- al menos- de medio plazo. Para ser un actor que cuenta en esta materia y al cual se recurre desde fuera, **esas capacidades deben estar disponibles y listas para activarse y dar una respuesta rápida** allí donde se requiera, aun sin saber de antemano para qué o cuándo van a ser de plena utilidad.

España no cuenta con un sistema estructurado para jugar un papel coherente y sostenido en materia de mediación internacional para la prevención y resolución de conflictos. En este sentido, no existe una línea presupuestaria propia para este objetivo, que permita tanto a las instituciones como a los actores no gubernamentales trabajar de forma continuada. Tampoco mecanismos de coordinación / comunicación entre actores públicos y privados. Incluso en el nivel más básico, España carece de una política de formación en esta materia con iniciativas relevantes y de una estrategia sostenida de promover la participación de españoles (diplomáticos y sociedad civil) en las iniciativas de terceros.

Hay una serie de **asuntos que sería prioritario abordar** con el fin de dotar a las iniciativas de mediación y al conjunto del sistema de los recursos necesarios:

- Anclaje político en el Ministerio de Asuntos Exteriores, en el nivel que se determine.
- Recursos financieros mediante una línea presupuestaria anual dirigida a la mediación y construcción de la paz dotada de continuidad y como convocatoria pública y abierta.
- Sinergias entre las organizaciones del sistema de mediación (que podrían mejorarse a través de una Plataforma) para la presentación de proyectos conjuntos ante el Instrumento de Estabilidad de la UE.

2.4. Mapa de actores y capacidades existentes

Este listado pretende presentar brevemente las iniciativas, organizaciones y personas más relevantes en el campo genérico de la paz y la resolución de conflictos que, desde perspectivas muy diversas, son activos a la hora de plantearse avanzar en un proceso de creación de la REM.

2.4.1. Organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la construcción de la paz

La mayor parte de organizaciones vinculadas con la paz se agrupan en la Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ), constituida en 1997 con el objetivo de analizar la paz y los conflictos desde una perspectiva multidisciplinar que abarca la eliminación de las distintas formas de violencia, la promoción de la justicia, el respeto de los derechos humanos, el desarrollo y la transformación pacífica de los conflictos. Pese a que AIPAZ no cuenta con un trabajo específico en mediación, algunas de sus entidades miembros sí que trabajan en esta temática. En cualquier caso, AIPAZ, que cuenta actualmente con 26 miembros, debe ser considerada como un actor clave en el impulso al trabajo de mediación.

Estas son las entidades de AIPAZ que han abordado en mayor profundidad aspectos de la transformación de conflictos y, en algún caso, iniciativas de mediación (las que forman parte del mundo académico se detallan en el apartado correspondiente):

- **ECP - Escola de Cultura de Pau (Universitat Autònoma de Barcelona).** Institución académica de investigación para la paz de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), creada en 1999 con el objetivo de promover la cultura de paz. Sus principales ámbitos de acción son: la investigación sobre los conflictos armados y las crisis sociopolíticas, los procesos de paz, los derechos humanos, la justicia transicional, la dimensión de género y la educación para la paz. Asimismo, desarrolla actividades de educación y formación, sensibilización, diplomacia paralela y servicios de consultoría. Sus informes anuales sobre procesos de paz y el seguimiento de algunas crisis son referencias de una gran utilidad.

- **ICIP – Institut Català Internacional per la Pau**. El ICIP, creado por el Parlamento de Cataluña en 2007, es un organismo público, de carácter institucional, pero independiente del Gobierno y las entidades privadas, que tiene como objetivo promover la cultura de la paz en Cataluña y en el mundo, facilitar la resolución pacífica y la transformación de los conflictos y hacer que Cataluña tenga un papel activo como agente de paz. Su trabajo se centra en la seguridad humana, el desarme, la prevención y solución pacífica de los conflictos y las tensiones sociales, el fortalecimiento y el arraigo de la paz y la convivencia, la construcción de paz y la defensa de los derechos humanos. Su actual director cuenta con valiosa experiencia en mediación.

- **IECAH - Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.** Iniciativa privada que desde el año 2000 agrupa a un conjunto de especialistas en los ámbitos del estudio de los conflictos y la cooperación, con especial énfasis en la ayuda humanitaria y la mediación y construcción de la paz, con una amplia experiencia acumulada en diversas áreas temáticas y geográficas, tanto desde una perspectiva docente como investigadora, desarrollada en centros académicos y de análisis nacionales y extranjeros. Unen a ello una experiencia y enfoque práctico con mucha experiencia en ONG y otros organismos de cooperación.

- **CIPB - El Centro Internacional por la Paz de Barcelona** (CIPB) es una iniciativa que tiene como finalidad promover la cultura de la paz a través del diálogo, la sensibilización y la formación en gestión de crisis y resolución de conflictos. Creado en 2009 por el Ayuntamiento de Barcelona en el marco del proceso de recuperación histórica del Castillo de Montjuïc, el Centro pasó a ser una iniciativa plenamente independiente del Ayuntamiento en 2017, momento en el que fue refundado como entidad sin ánimo de lucro y acogido por la Fundación Ensurecer. El CIPB se inspira en la filosofía de centros de formación en gestión de crisis y operaciones de paz de todo el mundo. Así pues, su principal actividad es el programa internacional de formación especializada, que cubre las grandes necesidades formativas del personal civil para trabajar sobre el terreno en todo el mundo.

- **Fundación FUNDIPAX – Iniciativas para la Paz Centro UNESCO**. La Fundación se define como cultural, privada, de promoción, financiación y servicio. Desde 1993 tiene como fines: el desarrollo de cuantas iniciativas tiendan, directa o indirectamente, a fomentar, divulgar o conseguir, total o parcialmente, el establecimiento de la paz como principio rector de las relaciones entre los pueblos y las sociedades, tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales.

- **Fundación SIP – Fundación Seminario de Investigación para la Paz.** Nació como Seminario de Investigación para la Paz (SIP) en 1984 y en 2002 se constituyó en fundación. Vinculada al Centro Pignatelli de Zaragoza tiene suscritos convenios de colaboración con el Gobierno y las Cortes de Aragón, así como con la Universidad de Zaragoza. Desde 2004 está asociada al Departamento de Información Pública de Naciones Unidas en Nueva York. Su objetivo es contribuir a la investigación para la paz en sus múltiples facetas, dentro de un marco interdisciplinar e independiente en su orientación. Programa un seminario central anual y cursos monográficos, encarga trabajos de investigación y elabora informes y propuestas. Otorga un lugar importante a la sensibilización ciudadana.

- **IPAZ – Instituto Universitario de Investigación de la Paz y los Conflictos (Universidad de Granada).** IPAZ nació en 1996 de la inquietud y el compromiso de un grupo de profesores de la Universidad de Granada que tuvieron como punto común el abordaje transdiciplinar de los estudios sobre la paz y los conflictos. Para ello cuentan con una colección –Eirene– y una revista -Revista de Paz y Conflictos-, así como un máster interuniversitario impartido en cuatro universidades andaluzas. Todos estos canales tienen un objetivo común: transformar la realidad en pos de un modelo de sociedad y de relaciones nacionales e internacionales basadas en la cooperación, el respeto de los derechos humanos y la existencia de condiciones materiales y sociales de paz.

- **Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz (Universitat Jaume I).** Creada mediante un convenio entre la UNESCO, la Fundación Caja Castellón-Bancaja y la Universitat Jaume I de Castelló (UJI) en octubre de 1999 para fomentar un trabajo constante de construcción y difusión de culturas para hacer las paces. Realiza sus actividades en coordinación con el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (IUDESP) en su sede de la Universitat Jaume I.

- **Gernika Gogoratuz –** Centro de Investigación por la Paz, creado en 1987 en el marco del 50º Aniversario del Bombardeo de Gernika. Este último realiza su labor en el ámbito de la memoria y la cultura de paz, cuyo objetivo es «contribuir, con aportaciones generadas o respaldadas por una reflexión científica, y vinculadas a la ciudad y/o al símbolo de Gernika, al logro de una paz emancipadora y justa a escala mundial y en el País Vasco. Desarrolla sus actividades en el campo de la investigación, formación y la intervención comunitaria. http://www.

- **CEIPAZ - Centro de Educación e Investigación para la Paz**. Desde 2007 estudia y divulga desde una perspectiva multidisciplinar la relación entre conflictos, desarrollo y educación. Analiza las principales tendencias en el sistema internacional y promueve la educación para el desarrollo y la paz. CEIPAZ participa en el panel de expertos del Global Peace Index y tiene acuerdos de colaboración con diversas universidades españolas, como la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y la Cátedra Unesco de Filosofía para la Paz, entre otras, con las que desarrolla programas de formación, de investigación y de transferencia de conocimiento. Colabora, asimismo, con la Fundación Cultura de Paz (https://fund-culturadepaz.org/) y con DEMOSPAZ - Instituto de Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y No violencia.

- **Fundación Cultura de Paz.** Se constituyó en 2000, con el objetivo de fortalecer y promover la cultura de paz. Su actividad se basa principalmente en el apoyo y desarrollo de iniciativas y actividades educativas, divulgativas, de reflexión y acción sobre el terreno que contribuyan a la construcción y consolidación de una cultura de paz mediante la aplicación de la Declaración de Cultura de Paz.

- **Cátedra UNESCO de Resolución de Conflictos (Universidad de Córdoba)**. Fue creada en 2006 por una iniciativa conjunta del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y la Universidad de Córdoba, que suscribió con la UNESCO el convenio para su creación. Su principal objetivo es el desarrollo de programas de formación, divulgación e investigación sobre la resolución pacífica de conflictos y la cultura de paz. Organiza a lo largo del año congresos, jornadas, seminarios y conferencias con esta misión. La actividad formativa más importantes es el Máster Oficial Interuniversitario en Cultura de paz, conflictos, educación y derechos humanos, que se imparte desde el año 2009.

- **Centre Delàs d'Estudis per la Pau**. Creado en 1999, tiene como misión el fomento de una cultura de paz y la construcción de una sociedad desarmada y por esto se dedica a sensibilizar sobre los efectos perversos de las armas y el militarismo. Combina el trabajo de estudio y publicación con la difusión y movilización social alrededor de los efectos negativos del militarismo, entre ellos el gasto militar, la R+D militar y la fabricación y el comercio de armas, así como la denuncia del incumplimiento de los acuerdos de los gobiernos en estas materias.

- **DEMOSPAZ – Instituto de Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y No violencia**. Creado en 2016 mediante convenio entre la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y la Fundación Cultura de Paz (FCP), con el objetivo de vincular a la comunidad académica con los derechos humanos y la cultura de paz y no violencia, en una coyuntura histórica de cambios cruciales, con una crisis sistémica que requiere de respuestas basadas en los valores de justicia, de solidaridad y de igualdad.

Su director, Carlos Giménez Romero cuenta con gran experiencia y desde 2010 es director científico del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (ICI), en 36 barrios y territorios de España. http://www.demospaz.org/

- **HEGOA - Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.** Instituto Mixto de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, creado por esta universidad y la asociación Hegoa. Hegoa nace en 1987 y, desde su identidad como instituto universitario y asociación civil, su ámbito de trabajo es la promoción del desarrollo humano y la cooperación internacional, aportando investigación y análisis, recursos de información y documentación, docencia de posgrado y otros programas docentes de formación universitaria en desarrollo y cooperación, generación de capacidades para el fortalecimiento del tejido social de la cooperación, asesoría técnica a diversas entidades e instituciones públicas, y programas y proyectos de cooperación.

- **IUDESP - Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (Universidad de Alicante y Universidad Jaume I)**. Constituido en 2006 como una institución orientada a la investigación, docencia y sensibilización sobre temas relacionados con la paz y el desarrollo social. En sus actividades, intenta transmitir valores de paz, solidaridad y diversidad entre las personas, las culturas y los pueblos, contribuyendo en su tarea al desarrollo de los derechos humanos, la defensa de la justicia social y la protección del medio ambiente.

- **SGEP – Seminario Galego de Educación para a Paz.** Seminario Permanente creado en 1985 y patrocinado por un grupo de profesionales de diferentes niveles educativos (desde preescolar hasta la universidad) sensibilizados sobre la falta de material didáctico y pensamientos teóricos acerca de la educación de la paz en general y específicamente en los derechos humanos, la tolerancia, la solidaridad, el ecopacifismo, la solución pacífica de los conflictos interculturales, o la cultura de la paz.

- **UNIPAU - Universitat Internacional de la Paz.** La fundación Universitat Internacional de la Paz nació en 1984 con el objetivo de ofrecer un espacio de formación extraacadémica para el debate, la reflexión, el intercambio de opiniones y experiencias en torno a la cultura de paz.

Otras entidades que no pertenecen a AIPAZ pero que están vinculadas a estas materias son:

- **CITpax. El Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax)** es una fundación sin ánimo de lucro creada en 2004, cuyo objetivo es contribuir a la prevención y resolución de conflictos, y la construcción de la paz. Fundado en 2004, y más allá de las tareas de diagnóstico e investigación propias de un *think tank* tradicional, su actividad se orienta a la acción, con la vocación de modificar la realidad de los conflictos en la búsqueda y consecución de la paz. Para ello colabora con organizaciones de la sociedad civil, con gobiernos y políticos en activo, así como con el sector privado. Sus principales zonas de actuación son Oriente Medio, el Mediterráneo y América Latina, con una destacada presencia en Colombia. Ha intervenido asimismo en el Cáucaso Sur y cuenta con una amplia experiencia en el Sáhara Occidental.

- **Club de Madrid.** Su origen fue la reunión de 35 ex presidentes y primeros ministros en Madrid, en octubre de 2001, en la Conferencia de Transición y Consolidación Democrática. Hoy está formado por más de 100 miembros, todos ellos con previas responsabilidades de gobierno. Su Secretariado se encuentra en Madrid. Sus miembros han participado en iniciativas de diálogo para la mejora de la calidad democrática, gobernanza global, cambio climático y prevención de la violencia, en la región MENA, Bolivia, Haití, Myanmar, Suráfrica o Timor Este, entre otros lugares.

- **NOVACT - El Instituto Internacional para la Acción Noviolenta (NOVACT)** promueve acciones internacionales de construcción de paz en situaciones de conflicto. Cuenta con una red de expertos y activistas en Oriente Medio, Europa, América Latina, África y Asia; da apoyo a movimientos no violentos y desarrolla mecanismos de intervención civil pacífica para proteger a poblaciones vulnerables en situaciones de violencia. También promueve ideas innovadoras, investigaciones y formación al servicio de influir en las políticas de defensa, seguridad y acción exterior en Europa y otros ámbitos internacionales.

Existen una serie de *think tanks* que, si bien no trabajan directamente en mediación o resolución de conflictos, podrían potencialmente jugar un papel en algunas iniciativas, tales como CIDOB, el Real Instituto Elcano, o la Fundación Alternativas, entre otros.

2.4.2. Entidades en Comunidades Autónomas

En el caso de algunas Comunidades Autónomas, especialmente en el **País Vasco** y en menor medida en **Cataluña**, existen algunas entidades vinculadas con la mediación y, más en general, con resolución o transformación pacífica de conflictos o situaciones de violencia. En el caso del País Vasco, el propio gobierno vasco, a través de la Viceconsejería de Derechos Humanos, Memoria y Cooperación, ha puesto en marcha algunas iniciativas de interés como https://www.euskadi.eus/secretaria-general-para-la-paz-y-la-convivencia/web01-s1lehbak/es/. A eso se suma la actividad de muchas asociaciones vinculadas con el Foro de Organizaciones Derechos Humanos y Paz del País Vasco: https://foroderechoshumanos.org/foro-derechos-humanos-inicio/

2.4.3. Iniciativas de carácter académico o de investigación

- **Blanquerna**. Universidad Ramón Llull. Máster en Estudios de Conflictos y Seguridad.

- **Instituto Séneca** – Máster en Negociación y Resolución de Conflictos. Aporta una alta especialización en dos áreas clave para la gestión de situaciones de crisis o de conflicto, como son los diferentes tipos y formas de negociación, atendiendo a los actores involucrados y a las diferencias o coincidencias que presenten, así como al tipo de evento que se pretenda atender, a su origen, a sus implicaciones, a su repercusión, y a los aspectos que se deriven del mismo.

- **VIU - Universidad Internacional de Valencia**. Máster Universitario en Mediación y Gestión del Conflicto.

- **Fundación Universitaria Iberoamericana (FUNIBER)**. El Máster Universitario en Resolución de Conflictos y Mediación.
- **Escuela Internacional de Mediación**. Máster en Mediación y Gestión de Conflictos Multidisciplinares.
- **Universidad Internacional de La Rioja**. Máster on-line en Mediación.
- **IOE Business School**. Máster en Mediación y resolución de Conflictos.
- **INESEM Business School**. Máster en mediación y Resolución de Conflictos.
- **Universidad Complutense**. Máster propio en Mediación y Gestión de Conflictos.
- **Universitat Oberta de Catalunya**. Máster de Gestión y Solución de Conflictos.
- **Universidad Carlos III**. Máster Universitario en Mediación, Negociación y resolución de Conflictos.
- **INEAF Business School**. Master Profesional en Mediación para la Solución de Conflictos: Laboral, Penal, Familiar, Civil y Mercantil.

Existen en las universidades públicas españolas diferentes **Cátedras de paz y conflictos** que deben tenerse en cuenta, tales como la Cátedra UNESCO de Resolución de Conflictos (Córdoba), la Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz (Castellón), o la Cátedra de Cultura de Paz y Derechos Humanos (Autónoma de Madrid), entre otras.

2.4.4. Organismos de la Administración Pública

Diversos organismos de la Administración del Estado dedican atención a las tareas de mediación y deben jugar un papel clave en la creación de capacidades y estructuras. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

- Presidencia de Gobierno.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- Ministerio de Defensa.
- IEEE - Instituto Español de Estudios Estratégicos. Encuadrado orgánicamente en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), dependiente a su vez del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), el Instituto tiene asignados dos cometidos fundamentales. En primer lugar, el de realizar los análisis de carácter estratégico necesarios para asesorar a las autoridades del Ministerio de Defensa en materias relativas a la Seguridad y a la Defensa; complementariamente y como consecuencia del anterior, el de contribuir a mantener informada a la sociedad española de cuanto atañe a la preservación de sus libertades, de su bienestar y, en última instancia, de su Estado de Derecho.
- Ministerio del Interior.

- Ministerio de Transición Ecológica (especialmente para las iniciativas vinculadas a clima, paz y seguridad).

- Ministerio de Justicia. Foro de Mediación. Registro Oficial de Mediadores.

2.4.5. Otras entidades

- **ONG humanitarias y de cooperación** con iniciativas de mediación a escala micro. Algunas ONG cuentan con experiencia destacable en la construcción de la paz y algunas específicamente en tareas de mediación y de generación de confianza intracomunitaria. Entre ellas cabe destacar a: Acción contra el Hambre, Médicos sin Fronteras y Ayuda en Acción

- Instituciones y personas con experiencia en asuntos de **diálogo interreligioso**, como la sección española de Religions for Peace.

- Asociación Española de Mediación.

- Federación Nacional de Asociaciones de Profesionales de la Mediación, FAPROMED.

- Revista de Mediación.

Otros actores políticos:

- Secretarías de Internacional del PSOE y PP, ampliable a otros partidos.

- Miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, y miembros seleccionados de otras comisiones (Defensa, Cooperación...).

III. HIPÓTESIS DE PARTIDA DEL MODELO DE RED ESPAÑOLA DE MEDIACIÓN [2]

Hay varios modelos a considerar potencialmente. El que aquí se propone está basado en las características del ecosistema español y del nicho de oportunidad detectado para una Red Española de Mediación (REM). Para su puesta en marcha y consolidación se plantea **una primera fase de 5 años,** pero con potencial para evolucionar a 10 años una vez se contrasten la voluntad e interés políticos, las capacidades reales académicas y operativas y la dimensión de recursos disponibles, así como la identificación del nicho de mercado en los ámbitos europeo y global. Un modelo basado en las siguientes características:

1.Una legitimidad basada en experiencias capitalizables, que configuran una clara y explícita voluntad de ser un país que contribuye a la construcción de la paz tanto dentro como fuera de sus fronteras. Entre ellas cabe destacar:

- Procesos históricos de mediación y construcción de paz interna (procesos de la Transición Democrática, País Vasco).

- Un proceso vivo en marcha (proceso de diálogo catalán).

[2] Se recoge aquí un breve resumen de las que han sido debatidas con diversos actores.

- Procesos históricos con experiencias (pendientes de capitalizar) en contextos como América Central, Colombia, Bosnia - Herzegovina o Palestina.

2. Una propuesta de valor basada en dos pilares (temático y geográfico):

- Una especialización temática donde hay una clara demanda y una oportunidad al no estar bien cubiertos desde el entorno de actores de mediación y construcción de paz europeos. En una primera fase, y considerando las limitaciones de capacidades existentes, se trataría de seleccionar de entre las siguientes opciones:

· Medio ambiente y construcción de paz, con especial atención al cambio climático.
· Enfoque integrado seguridad-gobernanza-desarrollo y ayuda humanitaria.
· Cultura como elemento de mediación y construcción de la paz.
· Mujeres, paz y seguridad.
· Diplomacia tecnológica e inteligencia artificial en prevención de conflictos y mediación.

- Un despliegue político y operativo, así como una capacidad de interlocución potente en contextos Iberoamericanos, Norte de África, Oriente Medio y el Sahel.

3. Una oferta de cuatro tipos de intervenciones y productos [3]:

- Investigación y generación de inteligencia basada en evidencias y su análisis sobre algunos de los factores y temáticas clave tanto para la mediación como la construcción de la paz.

- La intervención como asistencia técnica especializada a procesos de mediación (Track 1 y 2) ejecutados por instituciones públicas españolas y europeas (inicialmente, con potencial para desarrollo en el ámbito de instituciones iberoamericanas, del norte de África y Oriente Medio más el Sahel).

- Intervención como ejecutores de procesos de mediación (Track 2 y 3) por delegación o en coordinación con instituciones públicas españolas y europeas.

- Formación para reforzar capacidades técnicas y operativas en mediación y construcción de la paz de cuadros de instituciones públicas españolas, europeas y de países socios (Iberoamérica, Sahel, norte de África y Oriente Medio), así como privadas (organizaciones operativas en diferentes ámbitos-socioeconómico, humanitario, medioambiental, cultural).

4. Unas capacidades para crear y/o potenciar para garantizar la puesta en marcha y consolidación de la REM. En esencia, se podría contar con:

- Una unidad política y estratégica que resida en el MAEUEC [4] (DG ONU y Asuntos Globales) y sobre la que pivote el sistema y que:

---

[3] Se propone el inicio de acciones en los ámbitos temáticos finalmente seleccionados de forma secuencial a la finalización de la fase 1 del proyecto (a partir de marzo de 2022), en paralelo y acompañando al proceso, pero sin estar supeditado a la finalización de los procesos políticos planteados. De esta forma se puede avanzar en la creación y fortalecimiento de capacidades y, al mismo tiempo, contribuir a generar oportunidades que pueden reforzar el propio proceso. Para una visión más específica de secuencia y fechas, ver la sección 4 de este documento.
[4] Por ahora es una iniciativa del MAEUEC y es el ministerio el que ha manifestado interés en desarrollarla. En un futuro habría que analizar si pudiera residir en Presidencia, calibrando si existe un claro interés político y su aterrizaje operativo.

· Lidere la definición, puesta en marcha y coordinación tanto de la Estrategia (ver Hoja de Ruta) como del propio sistema.
· Disponga de personal y una línea presupuestaria propia para ejecutar la Estrategia.
· Asegure la interlocución con instituciones de otros sectores, tanto del ámbito nacional como internacional.

- Un espacio de coordinación política e institucional, liderado por la DG ONU y Asuntos Generales, en el que se impliquen los diferentes órganos de la Administración, así como los actores de la sociedad civil, especializados en los diferentes ámbitos temáticos a considerar. De ese modo se podría asegurar la coherencia de la Estrategia de mediación y construcción de paz con otras agendas (estabilización, seguridad nacional…).

- Un actor privado que acompaña a la unidad política y estratégica en la gestión y ejecución de la agenda, facilitando asimismo la plataforma operativa y la coordinación entre instituciones públicas y actores de la sociedad civil, así como la participación en redes internacionales y la ejecución de proyectos de mediación específicos.

- Un Comité Asesor en el que figuras relevantes por su experiencia, representatividad de diferentes *stakeholders* puedan seguir y acompañar el recorrido de la REM.

- Un *roster* de personas, tanto integradas en la Administración como en el ámbito privado y en instituciones internacionales, que puedan ser activadas en su caso para la realización de labores de mediación en sus variadas modalidades.

- Un programa de formación en tareas de mediación que podría impartirse en la Escuela Diplomática y en otros ámbitos (para los actores de la sociedad civil).

.iecah.

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

INVESTIGAR .
FORMAR .
INCIDIR .

C/ Jaén, 13 - local
28020 Madrid
Tel.: (+34) 91 377 1498

www.iecah.org

Síguenos en:





